

Le Plan français et les études prospectives Planification and Prospective in France

Bernard Cazes

Volume 51, numéro 2, avril-juin 1975

Problèmes de prospective

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/800622ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/800622ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Cazes, B. (1975). Le Plan français et les études prospectives. *L'Actualité économique*, 51(2), 282–288. <https://doi.org/10.7202/800622ar>

Résumé de l'article

For the last fifteen years, in France, one has seen a clear tendency toward prospective studies that are meant for planners. Those studies may be classified into three categories: sectorial, "transversal" and general. Because of the fact that these types of works are of different nature it seems interesting to consider them separately for discussion purpose.

LE PLAN FRANÇAIS ET LES ÉTUDES PROSPECTIVES

Les attentes des planificateurs

On assiste depuis plus d'une quinzaine d'années en France à un développement assez net, même s'il n'a rien de spectaculaire, des études prospectives effectuées pour les besoins des planificateurs. Ces études peuvent être classées pour des raisons de commodité en trois catégories : études « sectorielles » consacrées à l'évolution à long terme de l'offre et de la demande d'un secteur d'activité, qu'il soit marchand ou non marchand ; études « transversales » relatives à des processus ou à des comportements (progrès technique, urbanisation, mode de vie...) ; études générales destinées à présenter une vaste fresque plus ou moins synthétique de l'avenir de la France. Ces trois types de travaux sont très différents les uns des autres, et il y a intérêt, je crois, à les discuter séparément, pour essayer de voir quelles étaient les attentes ressenties à leur égard par ceux qui étaient appelés à les utiliser.

Pour les études à long terme *sectorielles* (agriculture, transport, etc.), on remarquera tout de suite que la matière traitée était loin d'être originale puisque la planification à moyen terme, dès le 1^{er} Plan (Plan Monnet), portait sur des branches d'activité. Le fait nouveau résidait au fond dans le contexte organisationnel dans lequel ces études ont été menées : commissions semi-officielles comme la commission Vedel consacrée à l'avenir à long terme de l'agriculture française, ou groupes de travail administratifs mais « informels » c'est-à-dire pouvant opérer avec une certaine souplesse sans être trop emprisonnés dans les contraintes inhérentes aux instances chargées de préparer des décisions à portée immédiate : dans les deux cas, le fait de viser un horizon temporel nettement plus lointain que l'année terminale du Plan en préparation était normalement de nature à rendre les participants plus libres dans leurs méthodes d'approche et dans leurs attitudes.

Pour être plus précis, je dirai que cette flexibilité offrait l'occasion d'appliquer concrètement un certain nombre de principes qui sont généralement considérés comme caractéristiques d'une méthode rationnelle de prise de décision :

— concentration sur les *outputs* d'une politique et sur leur dispersion, plutôt que sur les *inputs* et les valeurs moyennes prises par les résultats de la dite politique ;

— prise en compte des interactions entre politiques, et en particulier identification et mesure des impacts *indirects* d'une politique ou d'un projet, lorsqu'il s'agit de comparer les coûts et les avantages de plusieurs options alternatives ;

— introduction explicite de la dimension du long terme, ce qui signifie en clair que l'on s'efforce de déceler d'éventuelles *discontinuités* ;

— introduction de la dimension mondiale (ou, au minimum, européenne) des phénomènes étudiés, par opposition à une vision strictement « hexagonale ».

S'agissant des études à long terme appelées *transversales*, on pourrait soutenir que les attentes les concernant étaient assez similaires. Mais deux autres considérations ont également joué un rôle. Tout d'abord, les problèmes étudiés présentaient par définition un caractère intersectoriel, ce qui permettait à la planification d'élargir son champ d'intervention en s'attaquant à des thèmes multidimensionnels parfaitement accordés au caractère d'instance horizontale du Commissariat Général du Plan, et pour lesquels il ne risquait pas de se poser de problèmes de rivalités de compétence avec tel ou tel ministère. En second lieu, j'ai le sentiment qu'au minimum une étude prospective transversale permet, à défaut de résultats plus substantiels, de faire le point des connaissances scientifiques sur la question, et de renforcer le lien généralement assez ténu¹ qui existe entre les recherches universitaires et l'action administrative.

Les études prospectives que j'ai qualifiées de *générales*² présentent-elles une spécificité qui leur assurerait de droit une place dans le dispositif général des travaux à long terme au service de la planification ? Pour le V^e Plan, la réponse ne pouvait qu'être affirmative puisque le rapport cité en note 2 étant le seul de son espèce, il n'y avait pas double emploi. Lors du Plan suivant il a bien entendu fallu trouver une autre justification. Celle-ci a consisté essentiellement à apporter aux Commissions de Modernisation une « toile de fond » plus générale que celle qui pouvait résulter de rapports plus analytiques, qu'ils soient sectoriels ou transversaux. Ce genre de travaux répondait également à un

1. Surtout en France, comme on a encore pu le constater récemment avec le rapport Sudreau sur la réforme de l'entreprise. Quelles que soient par ailleurs ses incontestables qualités, ce document a été écrit comme si aucune recherche économique ou sociologique n'avait été consacrée, en France ou à l'étranger, à ce genre de sujet.

2. Il en existe trois : pour le V^e Plan, *Réflexions pour 1985*, Documentation Française, 1964 ; pour le VI^e Plan, 1985 : *La France face au Choc du futur*, Armand Colin, 1972 ; pour le VII^e Plan, *Voies nouvelles pour la Croissance*, Hachette, 1975.

besoin très nettement ressenti même s'il n'a jamais été formulé officiellement : ne pas laisser aux futurologues, amateurs ou professionnels, le monopole du discours prophétique sur l'avenir du monde ou celui de la société française : dans le langage administratif français il y avait un « créneau » qu'il ne fallait pas laisser occuper uniquement par Herman Kahn, Toffler ou Meadows...

Ces attentes ont-elles été remplies ?

Rares sont les efforts un tant soit peu systématiques accomplis pour évaluer à posteriori le contenu ou l'impact des études à long terme réalisées dans le cadre de la planification française : une courte étude commandée par le Plan à un sociologue, B. Matalon³, deux articles de l'auteur de ces lignes⁴, et l'article du sociologue Henri Mendras à propos de la Commission Vedel précitée, dont il fut un des membres⁵. Ce qui suit ne représente donc qu'un essai d'évaluation personnelle, forcément incomplet et contestable.

a) Les principes rappelés plus haut n'ont finalement pas très fortement marqué les études à long terme de type sectoriel. Les variables utilisées ont été pour l'essentiel des variables d'*input*, et les problèmes d'inégalités ne firent pas l'objet d'un examen très attentif⁶. La comparaison d'options alternatives selon différents critères d'impact n'a pour ainsi dire jamais été réalisée⁷. L'introduction de la dimension du futur à long terme a généralement revêtu la forme d'un prolongement des tendances passées, sauf dans le rapport Vedel où des modèles alternatifs d'exploitation agricole furent envisagés. Enfin, les rapports sectoriels sont restés remarquablement « gallocentriques », et n'ont accordé qu'une place très restreinte à l'environnement extérieur. Les progrès restent donc limités : contrairement à ce que soutenait Gaston Berger, regarder l'avenir ne suffit pas à le changer...

b) Les études prospectives transversales échappent davantage à ces critiques, parce que leur nature « horizontale » et la composition plus diversifiée des groupes de travail ont permis d'aborder les problèmes

3. « Les groupes de travail à long terme dans la préparation du VI^e Plan », avril 1972, ronéoté.

4. « Applied Futures Research : Some Critical Views », *Futures*, juin 1973. « L'Utilisation des études à long terme dans la planification française », *Consommation*, 1974-2.

5. « Douze années de prévisions et de politique agricoles » et « Quel avenir pour les campagnes ? » *Analyse et Prévision*, février et mars 1974.

6. On notera deux exceptions : le rapport Vedel (Documentation Française) et le rapport du groupe à long terme sur le logement (Librairie A. Colin, collection « Plan et Perspectives » n° 3).

7. Un timide essai a été tenté en ce sens dans le rapport Transports 1985 du VI^e Plan (A. Colin, même collection, n° 7).

d'ajustement entre « offre » et « demande » de manière moins strictement technico-économique. C'est dans l'un des groupes de travail, « Consommation et Mode de vie », présidé par Bertrand de Jouvenel, qu'a été mis au point le concept de consommation élargie intégrant à la fois les achats des ménages sur leurs ressources propres, les dépenses remboursées par la Sécurité sociale, et les services gratuits fournis par la collectivité⁸.

Force est néanmoins de reconnaître qu'en raison sans doute de la très grande nouveauté de ces exercices de prospective sociale, les études transversales restent encore un compromis peu satisfaisant entre deux genres très contrastés entre lesquels le choix n'a pas été vraiment opéré : ou bien une prévision exploratoire de l'aboutissement à long terme des processus en cours de développement, ou bien une analyse comparée d'options alternatives.

c) Certains seront peut-être tentés de formuler la même observation à propos des trois études à long terme dites générales. En fait, mis à part leur caractère artisanal, leur grande faiblesse a été le caractère très imprécis de ce qu'en langage militaire on appellerait leur doctrine d'emploi. Les rapports ont certes été publiés, ce qui est une bonne chose, mais le public a pu se demander à juste titre quel était leur statut exact. Ils n'engageaient pas le gouvernement, à la différence du Plan proprement dit, et ils étaient incontestablement moins faciles à lire que *Le Choc du futur* de Toffler ou *Le Regain de l'Amérique* de Charles Reich, sans pouvoir pour autant se réclamer d'une étiquette scientifique... Ils étaient certes supposés fournir, comme je l'ai dit, une toile de fond prospective aux travaux à moyen terme des Commissions de Modernisation, mais qu'est-ce que cela veut dire au juste ? A vrai dire la question n'a jamais été regardée de près, ce qui vaut peut-être mieux car sinon cela aurait sans doute obligé à s'interroger sur la manière dont fonctionnent les Commissions. On se serait aperçu alors que les carences constatées dans les études à long terme (notamment sectorielles) ne faisaient que reproduire celles que l'on constate dans l'ensemble des instances du Plan et, pourquoi ne pas le dire, dans la quasi-totalité des administrations.

Esquisse de quelques voies de progrès

Le bilan qui vient d'être esquissé n'est apparemment pas très encourageant, mais si on veut bien se rappeler que les ressources consacrées aux études à long terme ont jusqu'ici été très modestes, on s'étonne

8. Cf. sur ce point les travaux du Centre de Recherche et de Documentation sur la Consommation (CREDOC).

que le résultat n'ait pas été encore pire, et que la France continue à garder à l'étranger la réputation d'un haut lieu de la prospective⁹...

Il faut cependant se garder de faire de la démarche prospective une sorte de fin en soi qu'il faudrait poursuivre coûte que coûte, et se demander plutôt si elle peut servir au travail de planification des politiques à moyen terme.

Je laisserai de côté les fonctions d'ordre psychologique (réaffirmer la présence du Plan dans les grands débats de ce temps) ou organisationnel (encadrer les travaux des Commissions de Modernisation). Non qu'elles soient mineures, mais j'ai tendance à penser qu'elles seront remplies sans trop de peine si les fonctions de base sont correctement assumées.

Pour comprendre ce que ces fonctions de base pourraient être, on partira de l'idée¹⁰ que l'on ne fait pas de la prospective pour le plaisir, mais parce qu'on suppose que la référence au long terme peut apporter des éléments d'appréciation originaux qui feraient défaut à un horizon temporel plus rapproché. En clair, cela veut dire que si l'on compare des options alternatives d'après leurs incidences positives et négatives, le classement n'est pas forcément le même selon qu'on raisonne à « courte vue », à partir des valeurs actuelles des paramètres de décision, ou bien au contraire qu'on se réfère à un environnement futur plus ou moins profondément transformé. Si le classement des options selon leurs impacts est très modifié, l'approche prospective aura servi à quelque chose, puisqu'elle aura montré qu'il y avait un arbitrage à opérer entre court terme et long terme, sous réserve bien sûr que le changement d'environnement que l'on suppose apparaisse comme plausible. Si au contraire le classement des différentes options alternatives ne bouge pas, on peut en conclure qu'il n'y a pas lieu en l'occurrence de se préoccuper beaucoup du futur lointain¹¹.

On voit ainsi se dessiner les deux fonctions annoncées plus haut. D'abord la fonction *exploratoire*, celle qui vise à construire les « états du monde » futurs délimitant l'éventail des avenir possibles. Ensuite, la fonction qu'on qualifiera de *discriminatoire*, où l'on utilise les images du futur que l'on s'est données pour voir si elles conduisent à modifier l'ordre dans lequel un certain nombre d'options alternatives élaborées

9. Ceci reste vrai même si l'on tient compte des nombreux travaux de prospective géo-sociale menés par la Délégation à l'Aménagement du Territoire, et publiés à la Documentation Française.

10. Que l'on trouve exprimé avec force dans l'article de Fred C. Iklé, « Epistémologie de la prédiction sociale », traduction B. Cazes, *Analyse et Prévision*, juillet-août 1967.

11. C'est la voie d'approche suivie par Bruce Goeller dans l'étude « STAR » qu'il a menée à la RAND Corporation pour évaluer les impacts de diverses alternatives de R.-D. en matière de transports interurbains. Cf. « The Star Methodology for Short-Haul Transportation » par L.G. Chesler et B.F. Goeller, RAND R-1359-DOT, décembre 1973.

séparément ont été classées. Il existe donc une forte complémentarité entre les deux fonctions, car la première n'a guère de portée pratique par elle-même si elle n'est pas utilisée par la seconde ; de son côté, celle-ci est hors d'état de s'exercer si elle n'est pas alimentée en amont par des études exploratoires.

* *
*

Peut-être trouvera-t-on que cette position est aux antipodes de ce que d'aucuns appelleraient une vraie attitude prospective, qui consiste, on le sait, à dessiner une image lointaine du souhaitable et à définir par rétrogradation les étapes successives permettant de s'en rapprocher progressivement. J'hésite personnellement à adhérer à cette manière de voir. En effet, elle comporte le risque de servir d'alibi à l'inaction, et d'aboutir simplement à plaquer des schémas séduisants mais n'engageant personne (surtout pas ceux qui gouvernent) sur des procédures de décision traditionnelles insatisfaisantes parce que, comme l'a souligné Anthony Culyer¹², elles juxtaposent deux déviations intellectuelles : l'économisme qui conduit à préférer ce qui maximise le PNB, et ce que j'appellerai faute de mieux le « welfarisme », selon lequel il faut opter pour la solution qui satisfait le maximum de « besoins » arbitrairement déterminés.

Pour exprimer le même argument sous une autre forme, organiser un débat politique sur des modèles de société future ne me semble pas un exercice très fécond parce que les participants auront bien du mal à faire le lien entre le but idéal qu'ils choisissent et la voie ardue qui y mène. Ne vaut-il pas mieux concevoir cette discussion autour de politiques alternatives en montrant concrètement les impacts multiples de chacune d'entre elles ? Rien n'interdit alors de faire intervenir la dimension du long terme sous deux angles : d'abord, pour tenir compte de la durée nécessaire afin que les politiques soumises à comparaison produisent leurs effets, et ensuite en vue de tester la sensibilité de chacune à un changement plus ou moins marqué du contexte futur dans lequel les dits effets se manifesteront.

Il va de soi que cela ne doit pas empêcher les créateurs d'utopies d'exercer leur imagination, soit sur le papier, soit mieux encore en promouvant des innovations sociales sur le terrain. Mais cette attitude, qui revient au fond à élargir l'éventail des alternatives qu'il s'agit de comparer, n'a rien à voir avec cette invention à priori de la société de demain à laquelle on a tort de ramener la démarche prospective.

Un dernier mot d'éclaircissement. La méthode proposée ci-dessus n'est pas sans évoquer celle que suggère le second rapport du Club de

12. *The Economics of Social Policy*, Londres, Martin Robertson, 1973, pp. 148-150.

Rome¹³, qui revient à construire des scénarios illustrant des politiques alternatives afin de les évaluer d'après leurs conséquences à long terme.

La seule différence, qui à vrai dire n'est pas mineure, est que dans mon esprit il faudrait absolument se garder de présenter le classement des différentes politiques que l'on compare comme une vérité d'Évangile à accepter sans récrimination (« ordinator dixit »). Les résultats livrés au public devraient au contraire faire l'objet d'un examen contradictoire destiné à vérifier la validité des raisonnements techniques qui les sous-tendent, faute de quoi le mariage de la prospective et de la modélisation provoquera une véritable régression intellectuelle.

Bernard CAZES,
Commissariat au Plan français.

13. Mesarovic et Pestel, *Stratégie pour demain*, traduction française, Le Seuil, 1975.